

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. I SECTIO M 2016

Uniwersytet Warszawski

¹ R.O. Keohane, *Multilateralism. An Agenda for Research*, „International Journal”, 1990, no 45, s. 4; J.G. Ruggie, *Multilateralism. The Anatomy and Institution*, „International Organization”, 1992, vol. 46/3.

barier dyskryminacyjnych w ramach systemu i traktuje siebie jako zbiór niepodzielny. Zasada rozszerzonej wzajemności oznacza, że korzyści ze współpracy są rozłożone proporcjonalnie, a państwa nie oczekują natychmiastowej zapłaty, lecz akceptują otrzymanie jej w przyszłości, w formie i dziedzinie niekoniecznie bezpośrednio związanej z pierwotną transakcją. Powszechne zasady postępowania to normy obowiązujące wszystkich uczestników systemu, takie jak: niedyskryminacja, suwerenna równość i nienaruszalność granic². Stopień stosowania się do zasad multilateralizmu w poszczególnych organizacjach międzynarodowych jest różny. Był niski zwłaszcza w organizacjach blokowych, do których należały państwa środkowoeuropejskie w czasie zimnej wojny, takich jak Układ Warszawski i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG).

W pierwszej części artykułu zostanie przedstawiona rola dyplomatów wielostronnych funkcjonujących w ramach Ligi Narodów. Wówczas to nowo powstałe państwa środkowoeuropejskie musiały stworzyć swoją dyplomację od podstaw. Część druga obejmuje okres, w którym państwa regionu znalazły się w rosyjskiej strefie wpływów, a dyplomaci byli aktywni w instytucjach międzynarodowych ograniczonych do świata komunistycznego – Układzie Warszawskim i RWPG. W okresie tym aktywność dyplomacji państw środkowoeuropejskich w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) była podporządkowana interesom bloku sowieckiego. W części trzeciej został omówiony rozwój dyplomacji wielostronnej po zakończeniu zimnej wojny i odzyskaniu przez państwa środkowoeuropejskie niepodległości. Radykalna zmiana kierunków polityki zagranicznej znalazła także wyraz w utworzeniu organizacji regionalnych i przystąpieniu do instytucji świata zachodniego. Dyplomacja wielostronna odgrywa dziś w służbach zagranicznych państw środkowoeuropejskich zasadniczą rolę.

2. Liga Narodów

Gdy powstawały pierwsze organizacje międzynarodowe w XIX wieku, państw Europy Środkowej nie było na politycznej mapie świata. Obszar Europy Środkowej wchodził w skład imperiów Austro-Węgier, Rosji i cesarstwa Niemiec. Państwa środkowoeuropejskie uzyskały niepodległość na mocy porozumień wersalskich w 1918 roku. Jednym z celów ich polityki zagranicznej było przystąpienie do organizacji międzynarodowych w dziedzinie transportu, łączności, standaryzacji i spraw społecznych, takich jak: Centralny Urząd Międzynarodowych

² J.A. Caporaso, *International Relations Theory and Multilateralism. The Search for Foundations*, „International Organization”, 1992, vol. 46/3, s. 601–602.

Przewozów Kolejami, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny, Światowy Związek Pocztowy, Międzynarodowe Biuro Miar i Wag oraz Międzynarodowa Organizacja Pracy. Członkostwo w tych organizacjach potwierdzało dopiero co uzyskaną państwowość, włączało do systemu międzynarodowych unormowań prawnych, dawało możliwości dostępu do informacji w różnych dziedzinach i zwiększenia udziału w handlu światowym.

Szczególne znaczenie miało członkostwo w Lidze Narodów, które poręczało suwerenny byt państwowy. W ocenie polskiego ministra spraw zagranicznych Aleksandra Skrzyńskiego przystąpienie państwa do Ligi Narodów było „aktem nowonarodzenia Polski”³. Przynależność do Ligi zwiększała międzynarodowy prestiż państwa, umożliwiała poddawanie sporów międzynarodowych pod orzecznictwo sądów, a w razie naruszenia praw państwa – uzyskanie pomocy. Zbieżne z interesem państw środkowoeuropejskich było dążenie Ligi do umocnienia terytorialnego *status quo* w Europie. Na forum organizacji ucierały się stanowiska między potęgami a państwami mniejszymi.

W wyniku zmian terytorialnych po I wojnie światowej przedstawiciele wielu narodów (np. Niemcy w państwach środkowoeuropejskich, Polacy na Litwie czy Węgrzy w państwach sąsiednich) stanowili liczne mniejszości narodowe. Na mocy traktatów mniejszościowych każde państwo członkowskie Ligi miało prawo do zgłaszania za pośrednictwem Sekretariatu wszelkich naruszeń praw mniejszości. Liga włączyła się w rozwiązanie sporów: polsko-litewskiego o Wilno, litewsko-niemieckiego o Kłajpedę, polsko-niemieckiego o Górny Śląsk oraz dotyczącego praw Polski w Wolnym Mieście Gdańsku. Za dowód skuteczności Ligi uznane zostało rozwiązanie bułgarsko-greckiego konfliktu związanego z incydentem granicznym w Demir-Kapù w 1925 roku⁴. Jednak traktaty mniejszościowe postrzegane były przez państwa środkowoeuropejskie jako dyskryminujące, nie obowiązywały bowiem mocarstw, w tym Niemiec.

Budowanie służby dyplomatycznej nowo powstałych państw nie było proste. Niewielu obywateli mogło wykazać się praktyką w dyplomacji Austro-Węgier czy przedrewolucyjnej Rosji, dyplomatów szkolono więc na różnego rodzaju kursach. Stopniowo nawiązywano stosunki dyplomatyczne, otwierano przedstawicielstwa, przy czym poselstwo przy Lidze Narodów w Genewie miało wysoką rangę. W pierwszym okresie kierowały nimi wybitne niejednokrotnie osobistości,

³ P. Wandycz, *Aleksander Skrzyński – minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, PISM, Warszawa 2006, s. 44.

⁴ K. Ahooja-Patel, *The Greco-Bulgarian Dispute before the League of Nations 1925–1927. An Experiment in Peaceful Settlement*, Université de Genève, Institut Universitaire de hautes études internationales, Genève 1974, s. 252; J. Barros, *The League of Nations and the Great Powers: The Greek-Bulgarian Incident, 1925*, „Slavic Review”, 1971, vol. 30/4, s. 923–924.

jak choćby reprezentujący Polskę były premier Ignacy Paderewski, którego pomnik znajduje się w Pałacu Narodów.

Wpływową postacią był Eduard Beneš, przez 17 lat minister spraw zagranicznych Czechosłowacji. Beneš wychodził z założenia, że Czechosłowacja, ze względu na położenie geograficzne i niewielką siłę gospodarczą, może zapewnić sobie bezpieczeństwo i możliwość rozwoju jedynie dzięki aktywności w Lidze. Był zwolennikiem poglądu, że bezpieczeństwo europejskie jest niepodzielne, dążył do rozbrojenia i arbitrażu, akceptował przyznanie Lidze kompetencji ingerowania w sprawy wewnętrzne państw⁵. Beneš preferował w dyplomacji kontakty personalne, na rozmówcach wywierał silne wrażenie. Biegle posługiwał się językiem francuskim i angielskim, prowadził także rozmowy po niemiecku. Współcześni postrzegali go jako kreatywnego i pełnego inwencji mistrza działań zakulisowych, prowadzenia rokowań i kompromisu⁶. Na forum Ligi bywał zastępowany przez dyplomatów, takich jak Štefan Osuský i Ferdinand Veverka, jednak w ważnych posiedzeniach uczestniczył osobiście. W trakcie sprawowania funkcji ministra spraw zagranicznych odbył 85 podróży zagranicznych. Obserwatorzy twierdzili, że Liga Narodów stała się niemalże drugą siedzibą czechosłowackiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ)⁷.

Stałym przedstawicielem Rumunii w Lidze Narodów był Nicolae Titulescu, dwukrotny minister spraw zagranicznych swego kraju, porównywany do Talleyranda za zdolność przewidywania przyszłego rozwoju wypadków. Titulescu opowiadał się za rozwojem współpracy i porozumień między państwami. Bezpieczeństwo Rumunii pokładał w systemie bezpieczeństwa zbiorowego i Małej Entencie. Był zwolennikiem zasady niepodzielności pokoju, związku wszystkich państw przeciwko potencjalnemu agresorowi, regionalnych i dwustronnych traktatów oraz wzajemnej pomocy. W latach 1930 i 1931 przewodniczył Zgromadzeniu Ogólnemu. Na konwencji rozbrojeniowej w 1932 roku wspierał propozycje państw zachodnich.

Polska była bardziej sceptyczna co do możliwości oddziaływania Ligi. Po przyjęciu Niemiec i zapewnieniu im stałego miejsca w Radzie domagała się podobnego statusu, uzyskując ostatecznie tzw. miejsce półstałe, oznaczające wybór na trzy lata z możliwością reelekcji. Polska dyplomacja zainicjowała w 1927 roku podjęcie uroczystej deklaracji o nieagresji, w której Zgromadzenie uznało wojnę napastniczą za zbrodnię międzynarodową. Inna propozycja,

⁵ P.E. Zinner, *The Diplomacy of Eduard Beneš*, [w:] *The Diplomats 1919–1939*, eds. G.A. Craig, F. Gilbert, Princeton University Press, Princeton 1994, s. 110.

⁶ E. Taborsky, *The Triumph and Disaster of Edward Benes*, „Foreign Affairs”, 1958, vol. 36/4, s. 669.

⁷ P.E. Zinner, *op. cit.*, s. 107.

z 1931 roku, dotyczyła tzw. rozbrojenia moralnego, przez co rozumiano wyeliminowanie ze stosunków międzynarodowych ducha nienawiści i przemocy. Decydujący o polskiej polityce zagranicznej Józef Piłsudski zarzucał jednak Lidze uprzywilejowaną w niej pozycję wielkich mocarstw, opieranie się jedynie na presji moralnej oraz brak sił zbrojnych, koniecznych do skutecznego działania. Minister spraw zagranicznych w latach 1932–1939 Józef Beck twierdził, że Liga Narodów nie może być uważana za organizację uniwersalną, nie należały do niej bowiem Stany Zjednoczone. Jego zdaniem „duch Genewy” nie mógł obronić państw środkowoeuropejskich, a traktaty mniejszościowe służyły propagandzie niemieckiej do uzasadnienia agresji na Europę Środkową⁸.

W drugiej połowie lat trzydziestych Liga Narodów straciła na znaczeniu, a ważne decyzje zapadały poza Genewą. Jeden z polskich dyplomatów okres ten opisał w swoich wspomnieniach: „Podczas gdy w komisjach i na plenum Zgromadzenia rozpatrywano dokumenty i sprawozdania, świetnie jak zwykle opracowane przez Sekretariat, rozpatrywano takie sprawy, jak walka z handlem narkotykami czy unifikacja prawa pracy, przeprowadzano wybór trzech następnych niestałych członków Rady – Jugosławii, Republiki Dominikańskiej i Grecji – w miejsce ustępujących po trzech latach Ekwadoru, Polski i Rumunii, w Norymberdze, w obecności korpusu dyplomatycznego akredytowanego w Berlinie, huczał zjazd NSDAP. [...] 12 września Hitler wygłosił tam przemówienie pełne pogroźek wobec Czechosłowacji i zaatakował imiennie prezydenta Beneša, nazywając go kłamcą”⁹. Dalszy rozwój wypadków jest znany. Na konferencji w Monachium Niemcy uzyskały zgodę na przyłączenie Czeskich Sudetów. Przewodniczący XIX Zgromadzenia Ligi Éamonde Valera złożył publiczne podziękowanie premierom Chamberlainowi i Daladierowi za „uratowanie pokoju”¹⁰. Wkrótce jednak agresja na Polskę rozpoczęła II wojnę światową.

3. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Podczas II wojny światowej Polska i Czechosłowacja należały do koalicji antyhitlerowskiej, a władze tych państw podpisały w Londynie 24 IX 1941 roku Kartę Atlantyczną. W wyniku porozumień jałtańskich państwa środkowoeuropejskie znalazły się w rosyjskiej strefie wpływów. Europie Środkowej narzucony został porządek typu kominternowskiego, czyli podporządkowania

⁸ H.L. Roberts, *The Diplomacy of Colonel Beck*, [w:] *The Diplomats 1919–1939...*, s. 585–587.

⁹ J. Meysztowicz, *Czas przeszły dokonany. Wspomnienia ze służby w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 1932–1939*, Instytut Prasy i Wydawnictw „Novum”, Warszawa 1989, s. 108–109.

¹⁰ *Ibidem*, s. 111.

politycznego oraz planowej, kontrolowanej przez państwo ekonomii. System był niedemokratyczny, rządy nie reprezentowały społeczeństw, a opozycja była represjonowana. Polityka zagraniczna państw środkowoeuropejskich została podporządkowana ZSRS.

Polska nie uczestniczyła w konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco, nie było bowiem zgody, kto ma ją reprezentować – rząd emigracyjny w Londynie czy rząd komunistyczny w kraju. Ostatecznie Polska została uznana za 51. członka-założyciela ONZ, a minister spraw zagranicznych złożył podpis pod Kartą Narodów Zjednoczonych przed wejściem jej w życie. Państwa komunistyczne, a więc trzy delegacje sowieckie (poza ZSRS osobny głos miały Republiki Białoruska i Ukraińska), Polska, Jugosławia i Czechosłowacja utworzyły nieformalną grupę państw słowiańskich, która głosowała zwykle razem. W 1947 roku państwa środkowoeuropejskie odrzuciły plan Marshalla, co zbiegło się z początkiem zimnej wojny. Węgry, Rumunia i Bułgaria zostały przyjęte do ONZ w 1955 roku razem z innymi byłymi państwami nieprzyjacielskimi – Włochami i Finlandią.

W pierwszym okresie funkcjonowania organizacji istotną rolę odegrał polski prawnik Rafał Lemkin, który był twórcą pojęcia „ludobójstwo” i jednym z inicjatorów międzynarodowego prawa humanitarnego. Lemkin studiował na polskich uniwersytetach we Lwowie i w Warszawie, w 1935 roku był członkiem polskiej delegacji na VI Konferencję Międzynarodowego Biura Unifikacji Prawa Karnego w Kopenhadze. Po inwazji Niemiec na Polskę we wrześniu 1939 roku przedostał się z Warszawy najpierw do Szwecji, a następnie do Stanów Zjednoczonych. Prawie cała jego rodzina zginęła w Holokauście. W 1944 roku wydał książkę, w której po raz pierwszy użył pojęcia „ludobójstwo”. Był inicjatorem i jednym z autorów konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa. W latach pięćdziesiątych wielokrotnie zgłaszano go do Pokojowej Nagrody Nobla¹¹.

Głośną inicjatywą był plan Rapackiego, ogłoszony przez polskiego ministra spraw zagranicznych na XII Sesji Zgromadzenia Ogólnego w 1957 roku, który zakładał utworzenie strefy bezatomowej na obszarze RFN, NRD, Polski i Czechosłowacji¹². W 1963 roku ogłoszony został plan Gomułki, zakładający zamrożenie broni jądrowych na terytorium Polski, Czechosłowacji i obu państw niemieckich. Inicjatywy te były wysuwane z inspiracji Związku Sowieckiego i miały na celu umocnienie pozycji strategicznej obozu państw komunistycznych.

¹¹ A. Bieńczyk-Missala, S. Dębski, *Rafał Lemkin: a Hero of Humankind*, PISM, Warszawa 2010.

¹² P. Wandycz, *Adam Rapacki and the Search for European Security*, [w:] *The Diplomats*, eds. G.A. Craigs, F.J. Loewenheim, Princeton University Press, Chichester, Princeton–New York 1994; J.R. Ozinga, *The Rapacki Plan, The 1957 Proposal to denuclearize Central Europe and Analysis of its Rejection*, McFarland, London–Jefferson 1989.

Przykładem polityki państw środkowoeuropejskich na forum organizacji wyspecjalizowanych może być Międzynarodowa Organizacja Pracy. Państwa bloku wschodniego odmawiały poparcia dla norm, które nie brały pod uwagę ich ustroju politycznego i nie przyczyniały się do sformułowania „postępu społecznego”. W 1976 roku odmówiły poparcia dla konwencji nr 144, dotyczącej trójstronnych konsultacji w zakresie międzynarodowych norm pracy, uznając ją za próbę narzucenia zasady trójstronności. To, co dzisiaj uznaje się powszechnie za podstawę skuteczności działania, czyli szczegółowość i precyzję norm, dla państw komunistycznych było przejawem słabości. Państwa te zgłaszały natomiast potrzebę opracowania konwencji dla zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów oraz uregulowania działalności korporacji transnarodowych, postrzeganej jako przejaw neokolonializmu. Polska była na forum organizacji przedmiotem krytyki po wprowadzeniu stanu wojennego 13 XII 1981 roku i delegalizacji „Solidarności”.

4. RWPG i Układ Warszawski

Integracja państw socjalistycznych dokonywała się w ramach organizacji międzynarodowych o charakterze blokowym. W sferze ekonomicznej była to utworzona w 1949 roku Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (COMECON), której celem statutowym był rozwój „socjalistycznego podziału pracy w interesie budowy socjalizmu i komunizmu”. Rada powstała w odpowiedzi na plan Marshalla, jednak w okresie stalinowskim jej działalność uległa zamrożeniu. RWPG miała status obserwatora w ONZ, w skład Komitetu Wykonawczego wchodziła wicepremierzy państw członkowskich. Na początku lat sześćdziesiątych przyjęta została zasada socjalistycznego podziału pracy i specjalizacji produkcji w zależności od poziomu rozwoju kraju. Na przykład Rumunii nakazano specjalizację w produkcji rolniczej, w szczególności w karmie dla zwierząt, co zostało entuzjastycznie przyjęte przez Węgry, Czechosłowację, Polskę i wschodnie Niemcy, których rolnictwo nie było samowystarczalne. Rumunia przeciwstawiła się jednak temu, pozostając przy swoim planie industrializacji, co doprowadziło do napięć w ramach obozu¹³. Był to jednak rzadki przypadek protestu w ramach bloku państw komunistycznych.

W sferze militarnej funkcjonował, podpisany w maju 1955 roku, Układ o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej, zwany Układem Warszawskim. Art. 4 zakładał natychmiastową pomoc w wypadku napaści zbrojnej, włącznie

¹³ C. Popa, *The Communist Regime in Romania*, [w:] *History of Romania: Compendium*, eds. I.-A. Pop, I. Bolovan, Romanian Cultural Institute, Cluj-Napoca 2006, s. 648–650.

z użyciem siły zbrojnej. Układ Warszawski określany był jako regionalna organizacja zbiorowej samoobrony w rozumieniu Karty Narodów Zjednoczonych. Był narzędziem legitymacji stacjonowania sowieckich kontyngentów wojskowych w państwach bloku. W sferze politycznej główną rolę odgrywał Doradczy Komitet Polityczny, w skład którego wchodził pierwszy sekretarz partii, premierzy oraz ministrowie spraw zagranicznych i obrony państw członkowskich. Posiedzenia odbywały się kolejno w poszczególnych państwach. Językiem urzędowym był rosyjski, a posiedzenia były tłumaczone.

Interesujący był tryb podejmowania decyzji. Za projekt uchwały Doradczego Komitetu Politycznego odpowiadało państwo, które organizowało spotkanie. Do Moskwy udawała się delegacja ekspertów z pierwszą wersją projektu, niekiedy konsultując go wcześniej telefonicznie dla zaoszczędzenia czasu. Rozmówcy sowieccy nanosili poprawki merytoryczne, często zaostrażając poszczególne sprawy, by na samym spotkaniu stworzyć pozory ustępstwa i koncyliacji. Następnie państwo-gospodarz spotkania rozsyłało projekt jako własny, który trafiał do odpowiednich departamentów MSZ, a stamtąd do innych zainteresowanych instytucji partyjnych i rządowych. Na spotkaniach gremiów Układu Warszawskiego zawsze jako pierwszy głos zabierał przedstawiciel ZSRS. Przemówienia przewodniczących delegacji były aprobującymi komentarzami i zawierały takie stwierdzenia, jak np. o wiodącej roli ZSRS, potrzebie jedności państw socjalistycznych i potępieniu imperializmu. Przyjmowano tzw. pryncypialne stanowisko ideowo-polityczne, które miało być realizowane na forum instytucji wielostronnych, takich jak ONZ, KBWE i rozmowy rozbrojeniowe. Wiele decyzji podejmowano podczas corocznych wakacji pierwszych sekretarzy na Krymie; struktury Układu Warszawskiego później jedynie je formalnie potwierdzały. Nie organizowano konsultacji w Nowym Jorku i Genewie, szefowie misji przy ONZ otrzymywali instrukcje bezpośrednio ze swoich stolic, które zawierały ustalenia przyjęte przez gremia Układu Warszawskiego¹⁴.

Bezpośrednich kontaktów między państwami środkowoeuropejskimi unikało, były one bowiem w Moskwie postrzegane jako działanie frakcyjne. Państwa członkowskie rywalizowały o pozycję w ramach Układu, np. Polska, by podnieść swój prestiż, dążyła w latach siedemdziesiątych do utworzenia w Warszawie stałego sekretariatu, co jednak nie spotkało się z akceptacją Rosjan.

Proces decyzyjny w sprawach wojskowych był jeszcze bardziej scentralizowany, a kontrola jeszcze ściślejsza. Organami były Rada Wojskowa Układu Warszawskiego (od 1957) oraz Komitet Ministrów Obrony i Komitet Techniczny (od

¹⁴ J.M. Nowak, *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego – polska perspektywa*, Bellona, Warszawa 2011, s. 51–53.

1969). Komitet Ministrów Obrony spotykał się dwa razy w roku. Rosjanie przekazywali „rekomendacje” w sposób bezpośredni, wyznaczając zadania wojskom państw członkowskich. Wszelki sprzeciw był wykluczony w imię internacjonalizmu socjalistycznego. Doktryna wojskowa była całkowicie podporządkowana doktrynie sowieckiej. Siły zbrojne państw członkowskich były ogniwem większej całości, mogły prowadzić działania jedynie w ramach operacji podjętych i kontrolowanych przez radziecki Sztab Generalny. Dążenia do uzyskania niezależności były surowo karane, o czym świadczą interwencje – sowiecka w Budapeszcie w 1956 roku oraz państw Układu Warszawskiego w Pradze w 1968 roku.

Czy zatem Układ Warszawski był organizacją multilateralną? Zgodnie z literą prawa międzynarodowego był układem zbiorowej samoobrony, zarejestrowanym w ONZ, miał jasno określony *casus foederis*, który uruchamiał działania sojusznicze oraz wspólne organy polityczne i wojskowe¹⁵. Układ Warszawski był jednak przede wszystkim instrumentem realizacji interesów ZSRS za pomocą wymuszonej jedności, doktryny ograniczonej suwerenności państw i rosyjskiego dyktatu w sferze politycznej, wojskowej oraz dyplomatycznej. Siły zbrojne sojuszników były bezpośrednio podporządkowane dowództwu radzieckiemu. Był on blokiem wojskowym, a nie multilateralnym sojuszem wojskowym typu zachodniego, międzynarodowa legitymacja była fikcyjna, a podobieństwa z Sojuszem Północnoatlantyckim – pozorne.

Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układ Warszawski były organizacjami multilateralnymi jedynie pod względem formalnym, nieobecny był w nich czynnik jakościowy. Zasady multilateralizmu – niepodzielność, rozszerzona wzajemność i powszechne zasady postępowania, nie były stosowane. Poziom bezpieczeństwa poszczególnych państw różnił się, a korzyści z narzuconej współpracy były asymetryczne. Dla państw członkowskich zagrożeniem były państwa należące do systemu. Ostatecznym argumentem była siła, czego przykładem – wspomniane interwencje wojskowe. Zasady organizacyjne były sprzeczne z normą suwerennej równości państw, główne mocarstwo sprawowało dyktat, a państwa mniejsze zostały pozbawione możliwości artykułowania własnych interesów.

Po 1989 roku reforma Układu Warszawskiego okazała się niemożliwa. Relacje promienne między Moskwą a satelitami zostały najpierw uzupełnione, a następnie zastąpione przez relacje horyzontalne między państwami środkowoeuropejskimi. Jak pisze jeden z uczestników tych spotkań, „nawyki lat radzieckiej hegemonii zrobiły swoje: otwarty i szczery dialog nie był już możliwy; nawet technicznie nie potrafiono go prowadzić, gdyż w ciągu trzydziestu kilku lat wykorzeniono

¹⁵ K. Skubiszewski, *The postwar alliances of Poland and the United Nations Charter*, „The American Journal of International Law”, 1959, vol. 51/3, s. 613–634.

kulturę polityczną opartą na ścieraniu się różnych poglądów [...]”¹⁶. Układ Warszawski i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej zostały ostatecznie rozwiązane w 1991 roku wraz z upadkiem Związku Sowieckiego.

5. KBWE

Po uzyskaniu akceptacji Doradczego Komitetu Politycznego Układu Warszawskiego polski minister spraw zagranicznych Adam Rapacki zgłosił 14 XII 1964 roku na XIX Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ inicjatywę zwołania konferencji bezpieczeństwa i współpracy w Europie. Rozmowy trwały długo, prowadziły je Stany Zjednoczone i Związek Sowiecki. Polska chciała uzyskać potwierdzenie granicy na Odrze i Nysie oraz międzynarodowoprawne uznanie Niemieckiej Republiki Demokratycznej, co było także formą zabezpieczenia zachodniej granicy kraju. ZSRS chodziło o propagandową poprawę swego wizerunku, nadszarpniętego zwłaszcza po interwencji w Czechosłowacji w 1968 roku.

Multilateralna dyplomacja państw środkowoeuropejskich była w pełni podporządkowana ZSRS. Jeden z polskich dyplomatów opisuje ją na przykładzie konferencji przygotowawczej do zwołania KBWE w Genewie w 1973 roku. Dzień przed spotkaniem odbyły się konsultacje w ramach Układu Warszawskiego, podczas których minister spraw zagranicznych Andrei Gromyko wręczył przedstawicielom państw środkowoeuropejskich określone zadania i teksty propozycji do złożenia w poszczególnych grupach oraz podzielił ich współautorstwo. Kwestia praw człowieka przypadła Bułgarii i Polsce. Mimo to że Polska liczyła na otrzymanie innego tematu, polski minister spraw zagranicznych Stefan Olszowski nie wyraził żadnych wątpliwości i następnego dnia przedstawił otrzymany od Rosjan materiał jako wspólną polsko-bułgarską propozycję¹⁷.

Przyjęty w 1976 roku Akt Końcowy KBWE potwierdzał granice w Europie i umacniał terytorialny *status quo*, co skłaniało państwa środkowoeuropejskie do traktowania go za ich sukces. Oczekiwały one od KBWE odprężenia i rozwoju współpracy, zarzucając zarazem państwom zachodnim propagowanie modelu demokracji parlamentarnej i redukcję procesu helsińskiego do kwestii humanitarnych. Tzw. trzeci koszyk, dotyczący przestrzegania praw człowieka, traktowano jako rodzaj „konja trojańskiego” Zachodu. Jedynie Rumunia dążyła do wykorzystania Porozumienia Helsińskiego, aby osłabić kontrolę ze strony ZSRS. Dyplomaci państw zachodnich, na przykład ambasador

¹⁶ J.M. Nowak, *Od hegemonii do agonii. Upadek...*, s. 151.

¹⁷ *Ibidem*, s. 49–50.

Stanów Zjednoczonych Arthur Goldberg, przywoływali na forum KBWE konkretne przypadki stosowania represji i zatrzymywania dysydentów, co państwa komunistyczne traktowały jako ingerencję w sprawy wewnętrzne. Przewodniczący polskiej delegacji informował ministerstwo, że państwa zachodnie próbowały przekształcić belgradzkie spotkanie w rodzaj trybunału, piętnującego państwa socjalistyczne za łamanie praw człowieka¹⁸. Przywoływany już polski uczestnik spotkania belgradzkiego KBWE pisał: „Czyniono także wysiłki na rzecz legitymizowania na scenie międzynarodowej mniejszościowej opozycji i dysydentów w państwach socjalistycznych i wysunięto cały katalog nie-realistycznych postulatów dotyczących kontaktów międzyludzkich i przepływu informacji”¹⁹. Jan Maria Nowak wyróżnił później w obozie polskich władz nurt konserwatywny, obejmujący aparat partyjny, który był serwilistyczny wobec Moskwy, oraz nurt liberalny, który tworzyli młodzi dyplomaci, liczący, że KBWE doprowadzi do większego otwarcia na Zachód i osłabienia kontroli nad Polską ze strony ZSRS²⁰.

KBWE rzeczywiście przyczyniło się do krystalizacji opozycji demokratycznej w państwach środkowoeuropejskich, powstania takich ugrupowań, jak Komitet Obrony Robotników i „Solidarność” w Polsce oraz Karta 77 w Czechosłowacji. W połowie lat osiemdziesiątych działacze opozycji wraz z zachodnimi działaczami pokojowymi stwierdzili, że Akt Końcowy KBWE może być dobrą podstawą do zbliżenia między społeczeństwami Wschodu i Zachodu oraz przewyciężenia podziału Europy, opierającego się na pełnym poszanowaniu prawa do samostanowienia²¹. Pod koniec lat osiemdziesiątych zarówno komunistyczne władze, jak i działacze opozycji państw środkowoeuropejskich w KBWE widziały główną organizację przyszłego systemu bezpieczeństwa.

¹⁸ W. Jarząbek, *Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989*, „Working Paper”, 2008, no 56, s. 49.

¹⁹ J.M. Nowak, *An East European Perspective*, [w:] *Belgrade and Beyond: The CSCE in Perspectives*, N. Andren, ed. K.E. Birnbaum, Alphen aan den Rijn Sijthoff & Noordhoff, [b.m.w.] 1980, s. 42–43. Zob.: W. Korey, *The Promises. We keep Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, Palgrave–MacMillan, New York 1993, s. 101.

²⁰ J.M. Nowak, *Poland and the OSCE: in search of more effective European security*, „OSCE Yearbook”, 1995, no 96, s. 111–112.

²¹ *Giving real life to the Helsinki Accords, a Memorandum Drawn Up In Common by Independent Groups And Individuals in Eastern and Western Europe* (1986), European Network for East-West Dialogue, November. Zob. szerzej: J. Czaputowicz, *Review of Poland's Foreign Policy and Foreign Ministry Activity In 1997*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 1998”, 1998.

6. Multilateralizm po 1989 roku

Zmiany polityczne w Europie Środkowej w 1989 roku miały pokojowy przebieg, jedynie w Rumunii upadek komunizmu nastąpił przy użyciu przemocy²². Nowe władze zerwały z dziedzictwem komunistycznym i symbolicznie nawiązały do niepodległości okresu międzywojennego. Polskie symbole państwowości, przechowywane przez cały okres komunistyczny przez Rząd na uchodźstwie, zostały uroczystie przekazane demokratycznie wybranemu prezydentowi – Lechowi Wałęsie²³.

W państwach środkowoeuropejskich trwały dyskusje na temat tego, w jaki sposób pozbawić służbę zagraniczną komunistycznego charakteru i odzyskać wiarygodność w społeczeństwie. Zastanawiano się, czy komunistyczni dyplomaci, którzy współpracowali ze służbami specjalnymi i dopuszczali się łamania praw człowieka, powinni mieć prawo do kontynuowania kariery. Państwa różnie odpowiadały na to pytanie. W Polsce „starzy” dyplomaci w większości pozostali w służbie dyplomatycznej i odegrali później główną rolę w dyplomacji wielostronnej, natomiast w Czechosłowacji ci, którzy współpracowali ze Służbą Bezpieczeństwa, zostali pozbawieni możliwości reprezentowania demokratycznego państwa. Minister spraw zagranicznych i były działacz Karty 77 Jiří Dienstbier we wrześniu 1990 roku zainicjował procedurę lustracyjną wobec wszystkich dyplomatów.

Po odzyskaniu niepodległości państwa środkowoeuropejskie kształciły dyplomatów w zachodnich instytucjach, takich jak Akademia Dyplomatyczna w Wiedniu²⁴. Skończył się okres, w którym moskiewski Państwowy Instytut Stosunków Międzynarodowych (MGIMO) przygotowywał kadry dyplomatyczne dla całego bloku sowieckiego. Rosyjska hegemonia w ramach bloku przyczyniła się do unifikacji głęboko zakorzenionej kultury politycznej, eliminującej różne punkty widzenia. Po pewnym czasie Polska i Republika Czeska utworzyły własne akademie dyplomatyczne.

Pod koniec lat osiemdziesiątych zarówno władze komunistyczne, jak i środkowoeuropejscy działacze opozycyjni postrzegali Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jako główną instytucję, na której będzie zasadzać się system bezpieczeństwa na kontynencie. Głównym wyrazicielem tego podejścia był czeski prezydent Václav Havel. KBWE wydawała się szczególnie predestynowana

²² A.M. Stefan, *Securitization and Democratisation: How They Condition Each Other. The Case of Romania*, Rijksuniversiteit, Groningen 2005.

²³ Zob. szerzej: J. Czaputowicz, *Reforma służby konsularnej po 1989 roku*, [w:] *Dyplomacja czasów przełomu*, Polski Instytut Dyplomacji, <http://pid.gov.pl/pl>, dostęp: 24 VI 2016.

²⁴ D. Digol, *Emerging Diplomatic Elites in Post-Communist Europe*, European University Institute, Florence 2007, <http://cadmus.eui.eu>, dostęp: 21 VI 2016.

do pełnienia funkcji bezpieczeństwa zbiorowego, bowiem zrzeszała państwa leżące po obu stronach żelaznej kurtyny, a jej mandat obejmował zarówno problematykę bezpieczeństwa, gospodarczą, jak i tzw. wymiar ludzki. Zaletą KBWE była inkluzyjność, obejmowanie wszystkich państw od Vancouver do Władywostoku, natomiast jej słabością – niska skuteczność działania.

W 1991 roku zarówno Pakt Warszawski, jak i Rada Wzajemnej Współpracy Gospodarczej zostały rozwiązane. Upadł także Związek Radziecki, który je powołał. Gdy państwa środkowoeuropejskie zyskały możliwość prowadzenia niezależnej polityki, utworzyły własne organizacje regionalne, takie jak Grupa Wyszehradzka i Środkowoeuropejskie Porozumienie Wolnego Handlu (CEFTA), oraz przystąpiły do instytucji świata zachodniego: Rady Europy, organizacji finansowych i gospodarczych – Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej (zob. *Tabela 1*).

Tabela 1

Członkostwo państw środkowoeuropejskich w organizacjach międzynarodowych

Organizacja międzynarodowa	Polska	Czechy	Słowacja	Węgry	Rumunia	Bułgaria
Rada Europy	1991	1993	1993	1990	1993	1992
Grupa Wyszehradzka	1991	1991	1991	1991	–	–
Środkowoeuropejskie Porozumienie Wolnego Handlu	1992	1992	1992	1992	1997	1999
Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy	1986	1990*	1990*	1982	1972	1990
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	1996	1995	2000	1996	–	–
Sojusz Północnoatlantycki	1999	1999	2004	1999	2004	2004
Unia Europejska	2004	2004	2004	2004	2007	2007

Legenda:

* jako Czechosłowacja

Źródło: opracowanie własne.

7. Rada Europy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OBWE)

Członkostwo w Radzie Europy było symbolicznym zamknięciem przeszłości. Wiązało się także z przystąpieniem do wielu konwencji, dotyczących m.in. praw człowieka, zapobiegania torturom, zwalczania terroryzmu, dziedzictwa kulturowego, przez które państwa środkowoeuropejskie zostały włączone w europejski obszar prawa. Powyższe konwencje wymagały dostosowania wewnętrznego

porządku prawnego, a zarazem przygotowywały do późniejszego członkostwa w Unii Europejskiej. Rada Europy wywierała presję na wprowadzenie norm dotyczących mniejszości narodowych²⁵.

Przykładem działań państw środkowoeuropejskich na forum Rady Europy może być III szczyt tej organizacji w Warszawie 16–17 V 2005 roku pod hasłem „Europa bez linii podziałów”. W deklaracji uznano potrzebę odbudowy jedności europejskiej na bazie wspólnych wartości, przeciwstawiania się podziałom między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a państwami pozostałymi oraz poszukiwania synergii między Radą Europy i OBWE²⁶.

W 1994 roku Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zastąpiła „konferencję”, nie zmienił się jednak luźny charakter tej instytucji. Polska sprawująca przewodnictwo w OBWE w 1998 roku postulowała m.in. przygotowanie organizacji do lepszego wykonywania zadań, wzmocnienie zdolności rozwiązywania konfliktów, odnowienie wymiaru ludzkiego i wzmocnienie standardów demokratycznych. Od końca lat dziewięćdziesiątych OBWE zaczęła specjalizować się w dyplomacji prewencyjnej, zarządzaniu kryzysowym, odbudowie po konflikcie i umacnianiu demokracji na Bałkanach oraz obszarze byłego ZSRR. Gdy państwa środkowoeuropejskie przystąpiły do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, znaczenie OBWE w ich polityce bezpieczeństwa spadło.

Badacze dowodzą, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej stawały się stronami traktatów multilateralnych relatywnie częściej niż inne państwa, ponieważ kierowały się potrzebą zbudowania wiarygodności. W pierwszej dwudziestce państw na świecie, które są stronami największej liczby traktatów multilateralnych zawartych po 1989 roku, znajdują się: Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia²⁷. Przystępując do instytucji i traktatów multilateralnych, państwa sygnalizują swoje przywiązanie do wartości demokratycznych, „zamykają” opcje polityki, konsolidują instytucje demokratyczne oraz zwiększają stabilność i międzynarodową wiarygodność²⁸. Ratyfikacja traktatów wielostronnych miała przekonać instytucje europejskie

²⁵ L.M. Tesser, *The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe*, „East European Politics and Science”, 2003, vol. 17/3, s. 483–532.

²⁶ M. Klinger, *Council of Europe's Third Summit in Warsaw*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 2005”, 2005, s. 260–272. Innym przykładem może być słowacka prezydencja w 2007/2008 roku, która koncentrowała się na umocnieniu społeczeństwa obywatelskiego, wsparciu dla społeczeństwa wieloetnicznego i wielokulturowego oraz umocnieniu współpracy z innymi aktorami (UE, UN, OBWE).

²⁷ M. Elsig, K. Milewicz, N. Stürchler, *Who is in love with multilateralism? Treaty commitment in the post-Cold war era*, „European Union Politics”, 2011, vol. 12/4, s. 529–550.

²⁸ A. Moravcsik, *The Origins of human rights regimes: democratic delegation in Postwar Europe*, „International Organization”, 2000, vol. 52/2, s. 220.

o determinacji państw w spełnianiu kryteriów członkostwa Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

8. Współpraca wyszehradzka

Po rozwiązaniu Układu Warszawskiego i RWPG państwa środkowoeuropejskie rozwinęły wielostronną współpracę regionalną, której celem było przezwyciężenie dziedzictwa komunizmu i budowanie nowych relacji między już suwerennymi państwami. W lutym 1991 roku w węgierskim mieście Wyszehrad Polska, Węgry i Czechosłowacja (później Czechy i Słowacja) zainicjowały współpracę polityczną, gospodarczą, społeczną i w dziedzinie bezpieczeństwa, która służyć miała koordynacji wysiłków na rzecz integracji z Europą Zachodnią. Państwa wymieniały informacje, prowadziły konsultacje w różnych dziedzinach życia politycznego i społecznego oraz koordynowały wystąpienia na forach organizacji międzynarodowych. W 1992 roku zostało utworzone CEFTA (w jego skład weszła także Słowenia), które przyczyniło się do wzrostu wymiany handlowej oraz było polem doświadczalnym przez integrację ze Wspólnotami Europejskimi. Dobre stosunki między państwami regionu były dowodem zdolności do przyszłej współpracy w ramach struktur unijnych.

Konieczność dostosowania do wymagań Unii Europejskiej skutkowałą przejściowym kryzysem we współpracy wyszehradzkiej, który został jednak szybko przezwyciężony²⁹. Współpraca ta obejmuje dzisiaj koordynację polityki w ramach Unii Europejskiej. We wspólnym interesie państw regionu leży wspieranie otwartego charakteru Unii, umocnienie wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i wspólnej polityki energetycznej³⁰. Odbывают się regularne spotkania prezydentów, premierów, ministrów spraw zagranicznych, obrony, sprawiedliwości, rolnictwa, rozwoju, zdrowia, kultury, środowiska i spraw europejskich oraz konsultacje na poziomie dyrektorów³¹. W 2000 roku utworzony został Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, którego celem jest promowanie ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi i państwami Europy Wschodniej, Zachodnich Bałkanów i Południowego Kaukazu³². Współpraca regionalna zosta-

²⁹ T. Strážay, *How Much Further is Central Europe? Slovakia and the Prospects of Regional Cooperation*, „Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2004”, 2005, s. 93–98; J. Marušiak, *Slovak Presidency – Second breath of Visegrad?*, „Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2006”, 2007, s. 97–108.

³⁰ *Joint Political Statement of the Visegrad Group on Strengthening of the European Neighbourhood Policy* (2007), <http://www.visegradgroup.eu>, dostęp: 27 I 2016.

³¹ *Report on the Foreign Policy of the Czech Republic between January 2008 and December 2008*, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, Prague 2009, s. 80–81.

³² M. Kořan, *The Visegrad Cooperation, Poland Slovakia and Austria in the Czech Foreign*

ła zacieśniona w 2015 roku, gdy państwa środkowoeuropejskie zajęły wspólne stanowisko wobec kryzysu migracyjnego w Europie.

9. Organizacje finansowe

Polska i Czechosłowacja w 1946 roku były w gronie państw założycielskich instytucji Bretton Woods, jednak na początku zimnej wojny z nich wystąpiły, uznając je pod wpływem Moskwy za instrument w rękach Stanów Zjednoczonych. Państwa środkowoeuropejskie przystępowały do Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego w różnym okresie: Rumunia w 1972 roku, Węgry w 1982, Polska w 1986, a Czechosłowacja i Bułgaria w 1990 roku. Członkostwo to dało państwom możliwość uczestniczenia w międzynarodowych rynkach finansowych i korzystania z kredytów. Po 1989 roku ułatwiło rozmowy z Klubem Paryskim na temat restrukturyzacji i umorzenia części zadłużenia zagranicznego. Bank Światowy angażował się w pomoc na rzecz odtworzenia stabilności makroekonomicznej, wspierania sektora prywatnego i reformy finansów publicznych.

W połowie lat dziewięćdziesiątych państwa środkowoeuropejskie przystąpiły do Światowej Organizacji Handlu. Członkostwo w tej organizacji wymagało zwiększenia efektywności gospodarki i dostosowania prawa wewnętrznego, zwłaszcza ustaw celnych, w zamian natomiast dawało dostęp do rynków, przyczyniało się do wzrostu handlu i zmniejszało presję wewnętrznych grup interesów na działania protekcyjnistyczne. Polska, Czechy, Węgry i Słowacja zostały przyjęte do OECD, w konsekwencji czego umocnił się ich wizerunek jako państw demokratycznych o gospodarce wolnorynkowej oraz poprawił klimat dla inwestycji zagranicznych. Państwa te wykorzystywały członkostwo w tej organizacji do umocnienia reform gospodarczych w dziedzinie podatków, ochrony zdrowia, edukacji i systemu emerytalnego. OECD oddziałuje przez konferencje i raporty, przykładem może być zorganizowana przez Słowację pod auspicjami premiera Dziurindy w marcu 2004 roku konferencja „Economic reforms for Europe”, podczas której zaprezentowano tłumaczenie „OECD Economic Review of the SR”³³. Analogiczne raporty zostały przygotowane na temat innych państw regionu³⁴.

Policy, [w:] *Czech Foreign Policy in 2007–2009. Analysis*, ed. M. Kořan, Institute of International relations, Prague 2010, s. 115–147.

³³ D. Dacho, *The Slovak Republic and International Organizations*, „Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2004”, 2005, s. 93–98.

³⁴ Zob.: *Economic Surveys Czech Republic*, OECD, Paris 2014, *Economic Surveys Poland*, OECD, Paris 2016, *Economic Surveys Hungary*, OECD, Paris 2016.

Stosowana przez instytucje międzynarodowe warunkowość polega na uzależnianiu udzielania pomocy od spełnienia określonych warunków, takich jak wprowadzenie systemu demokratycznego, reform gospodarczych czy przestrzeganie praw mniejszości narodowych³⁵. Badacze dostrzegają pozytywne oddziaływanie instytucji międzynarodowych na stosunki Węgier i Rumunii oraz Słowacji w zakresie przestrzegania praw mniejszości narodowych. Pomoc i doradztwo ze strony tych organizacji ułatwiło znalezienie właściwych rozwiązań³⁶. Spotyka się także opinie, że dążenie do demokracji i reform miało źródła endogenne, było wynikiem przekonania państw, a warunkowość była czynnikiem drugorzędym.

Przynależność państw środkowoeuropejskich do międzynarodowych instytucji świata zachodniego nakłada zobowiązanie udzielania pomocy rozwojowej, której celem jest wzmocnienie demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i dobrego zarządzania w państwach sąsiedzkich – Gruzji, Mołdowie, Ukrainie i Białorusi, oraz w Afganistanie i Palestynie. Wartość pomocy w 2010 roku, realizowanej głównie za pośrednictwem instytucji międzynarodowych, wynosiła dla Polski 385 mln euro, Czech – 169 mln, Węgier – 85 mln, Słowacji – 56 mln³⁷.

10. Sojusz Północnoatlantycki

Początkowo państwa środkowoeuropejskie postrzegały Sojusz Północnoatlantycki jako organizację zimnowojenną, która powinna zostać rozwiązana wraz z Układem Warszawskim i zastąpiona paneuropejskim systemem bezpieczeństwa utworzonym na bazie KBWE. Od nieudanego puczu w Rosji latem 1991 roku i rozpoczęcia wojny na Bałkanach narastało przekonanie, że KBWE nie będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwa na kontynencie. Sojusz Północnoatlantycki został uznany za niezbywalny element systemu bezpieczeństwa europejskiego³⁸. Państwa środkowoeuropejskie odwoływały się do argumentu spr-

³⁵ P.C. Schmitter, *The Influence of the International Context upon Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, [w:] *The International Dimensions of Democratization*, ed. L. Whitehead, Oxford University Press, Oxford 1990, s. 30.

³⁶ A.M. Stefan, *Securitization and Democratisation: How They Condition Each Other. The Case of Romania*, Rijksuniversiteit, Groningen 2005, s. 121.

³⁷ P. Kugiel, *V4 Development Cooperation: Challenges and Prospects for Common Actions*, „Bulletin”, 2011, no 2 (319).

³⁸ A. Hyde-Price, *The International Politics of Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester 1995, s. 242–244; A. Cottey, *East-Central Europe after the Cold War. Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security*, Basingstoke Macmillan, [b.m.w.] 1995; J. Czaputowicz, *Poland's International Security*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 1997”, 1997, s. 23–33; idem, *Review of Poland's Foreign Policy and Foreign Ministry Activity In 1997*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 1998”, 1998, s. 13–34; R. Kupiecki, *Atlanticism in Post-1989 Polish*

wiedliwości historii, konieczności utrzymania demokracji oraz multilateralnych norm obowiązujących w Sojuszu, takich jak zasada równości i niepodzielności bezpieczeństwa³⁹. Członkostwo w Sojuszu, przyznane państwom środkowoeuropejskim w 1999 i 2004 roku, dawało poczucie bezpieczeństwa, przyczyniło się do modernizacji armii oraz umacniało wizerunek państw jako stabilnych i odpowiedzialnych uczestników stosunków międzynarodowych.

W polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych współpracę wielostronną w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego koordynował Departament Polityki Bezpieczeństwa. Dyplomaci rekrutowali się zarówno spośród tych, którzy zdobyli doświadczenie w wielostronnych negocjacjach rozbrojeniowych czasu zimnej wojny, jak i tych, którzy rozpoczęli kariery po 1989 roku. W Polsce główną rolę odegrali ci pierwsi. Na przykład Adam Daniel Rotfeld, który w latach dziewięćdziesiątych był dyrektorem sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI), został doradcą prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, następnie wiceministrem spraw zagranicznych, w którego kompetencjach leżały kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego i współpracy wielostronnej, oraz ministrem spraw zagranicznych. Andrzej Tówpik był dyrektorem Departamentu Polityki Bezpieczeństwa, ambasadorem przy Sojuszu Północnoatlantyckim, wiceministrem spraw zagranicznych, wiceministrem obrony narodowej i ambasadorem przy ONZ w Nowym Jorku. Z kolei Jan Maria Nowak był ambasadorem przy KBWE w Wiedniu, dyrektorem Departamentu Polityki Bezpieczeństwa oraz ambasadorem przy Sojuszu Północnoatlantyckim w Brukseli. Do osób wywodzących się z nowej generacji dyplomatów należy Witold Waszczykowski, w połowie lat dziewięćdziesiątych wicedyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa, w latach 2006–2008 wiceminister spraw zagranicznych i główny negocjator warunków rozmieszczenia tarczy antyrakietowej, a od 2015 roku minister spraw zagranicznych. Sukcesem dyplomacji wielostronnej Polski i innych państw regionu była decyzja rozmieszczenia wojsk sojusznicych na wschodniej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego, podjęta podczas szczytu tej organizacji 7–9 VII 2016 roku w Warszawie.

Foreign Policy, [w:] *Poland's Security Policy 1989–2000*, ed. R. Kuźniar, Scholar Publishing House, Warsaw 2001, s. 229–285.

³⁹ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo międzynarodowe po zakończeniu zimnej wojny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 229–236.

11. Unia Europejska

Państwa środkowoeuropejskie postawiły sobie za cel członkostwo w Unii Europejskiej, spodziewając się korzyści o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Korzyści polityczne dotyczyły przewyższenia podziału kontynentu i stabilizacji systemu politycznego. Korzyści gospodarcze wynikały z udziału w Jednolitym Rynku, korzystania ze swobody przepływu towarów, usług, osób i kapitału oraz dostępu do środków pomocowych i nowoczesnych technologii. Korzyści społeczne związane były ze zbliżeniem do europejskich standardów w zakresie bezpieczeństwa, warunków pracy, zdrowia, edukacji, ochrony środowiska, nauki i modernizacji struktur administracyjnych.

Rada Europejska w tzw. kryteriach kopenhaskich określiła w 1993 roku warunki członkostwa, do których należały: utworzenie instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie rządów prawa, respektowanie praw człowieka, w tym mniejszości narodowych, funkcjonowanie sprawnej gospodarki rynkowej, posiadanie potencjału umożliwiającego sprostanie konkurencji wewnątrz Unii oraz osiągnięcie zdolności do wywiązania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa.

Państwa środkowoeuropejskie uzasadniały swoje aspiracje do członkostwa podzieleniem liberalnych norm, wartości i tożsamości. Za pomocą działania retorycznego eksponowały niezgodność między niechęcią niektórych państw do rozszerzenia a zasadami członkowskimi i ideami paneuropejskiej wspólnoty demokratycznej⁴⁰. Państwa wyszehradzkie zostały przyjęte do UE w 2004 roku, a Bułgaria i Rumunia w 2007 roku.

Członkostwo w Unii Europejskiej silnie wpłynęło na kierunki polityki zagranicznej wobec państw trzecich. Przykładem może być Bułgaria, która utrzymywała ściśle stosunki z Rosją, jednak prawo europejskie nakazywało wprowadzenie barier w handlu i wiz dla obywateli Rosji. W konsekwencji tradycyjnie przyjacielskie stosunki bułgarsko-rosyjskie zostały osłabione. Kryzys uchodźczy w Unii Europejskiej i podobne postrzeganie zagrożeń dla bezpieczeństwa po agresji Rosji wobec Ukrainy zbliżyły państwa środkowoeuropejskie do siebie.

12. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Po 1989 roku państwa środkowoeuropejskie prowadziły w ONZ politykę zagraniczną zgodną z wyznawanymi wartościami. Symboliczna była inicjatywa

⁴⁰ *Ibidem*, s. 5.

polskiego ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego z 1991 roku wykreślenia w artykułach 53 i 107 *Karty Narodów Zjednoczonych* odniesienia do państw wrogich (*enemy states*). Polska opowiadała się za wzmocnieniem Rady Bezpieczeństwa i poszerzeniem jej składu, podniesieniem rangi praw człowieka przez ustanowienie Rady Praw Człowieka (w miejsce Komisji), Komitetu Praw Człowieka i Spraw Humanitarnych przy Zgromadzeniu Ogólnym oraz Agendy Praw Człowieka na wzór Agendy dla Pokoju⁴¹. W 2000 roku z inicjatywy Polski została przyjęta konwencja przeciwko przestępczości zorganizowanej. W tym samym roku na zorganizowanej w Warszawie konferencji „W kierunku wspólnoty demokracji” ponad 100 państw przyjęło deklarację, która wyraża wsparcie dla demokratycznych zasad, praktyk i instytucji, w szczególności dla wyborów rządów w ramach systemu wielopartyjnego⁴². Grupa państw demokratycznych na czele z Polską poparła „Rezolucję w sprawie wspierania i konsolidacji demokracji” na milenijnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁴³.

Grupa Wschodnia w ramach ONZ przestała być platformą politycznych konsultacji, zachowując jedynie proceduralny charakter. Państwa środkowoeuropejskie początkowo rozważały przejście do Grupy Europy Zachodniej, jednak ostatecznie z tego zrezygnowały z powodów pragmatycznych – możliwości częstszego wyboru do organów organizacji. Do Grupy Wschodniej należą 23 państwa, także Rosja i państwa europejskie powstałe z rozpadu ZSRR i Jugosławii. Państwa środkowoeuropejskie były wybierane do Rady Bezpieczeństwa jako niestali członkowie: Polska w latach 1946–1947, 1960, 1970–1971, 1982–1983 i 1996–1997, Czechosłowacja w latach 1964 i 1978–1979, następnie jako Czechy – 1994–1995 oraz Słowacja – 2006–2007, Węgry w latach 1968–1969 i 1992–1993, Rumunia w latach 1962, 1976–1977, 1990–1991 i 2004–2005 oraz Bułgaria w latach 1966–1967, 1986–1987 i 2002–2003.

ONZ jest postrzegana przez państwa środkowoeuropejskie jako użyteczny instrument stabilizowania sytuacji międzynarodowej oraz przeciwdziałania niemilitarnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa. Dostarczały one istotnego kontyngentu wojsk uczestniczących w operacjach pokojowych prowadzonych przez ONZ. Ich przedstawiciele byli mianowani specjalnymi wysłannikami: Tadeusz Mazowiecki jako specjalny sprawozdawca Komisji Praw Człowieka

⁴¹ R. Kuźniar, *Poland's Foreign Policy after 1989*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 196; K. Olendzki, *Poland and Main UN Concerns in 2000–2001*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 2002”, 2002, s. 165.

⁴² *Toward a Community of Democracies Ministerial Conference*, (2000) Final Warsaw Declaration, Warsaw, Poland, June 27, <http://www.demcoalition.org>, dostęp: 23 VI 2016.

⁴³ Resolution adopted by the General Assembly, *Promoting and consolidating democracy*, (2001) United Nations, A/RES/55/96 General Assembly, Fifty-fifth session, Agenda item 114 (b), 28 February, <http://www.demcoalition.org>, dostęp: 24 VI 2016.

w b. Jugosławii (zrezygnował po masakrze Srebrnicy wiosną 1995 roku), Edward Kukan ze Słowacji jako specjalny wysłannik sekretarza generalnego ONZ na Bałkanach, a Iwo Petrow z Bułgarii jako przedstawiciel sekretarza generalnego i szef misji ONZ w Tadżykistanie.

Stopniowo zachodziły zmiany strukturalne w ministerstwach spraw zagranicznych. W polskim MSZ zmieniono nazwę Departamentu Międzynarodowych Organizacji na Departament Systemu Narodów Zjednoczonych. Misje przy ONZ w Nowym Jorku, Genewie i Wiedniu postrzegane są jako ważne i prestiżowe. Personel dyplomatyczny zajmujący się współpracą z ONZ był długo liczniejszy od tego, który zajmował się obszarami priorytetowymi – Sojuszem Północnoatlantyckim i Unią Europejską, co należy tłumaczyć organizacyjną inercją.

Polityka państw środkowoeuropejskich w ramach organizacji międzynarodowych poszukuje dziś kompromisu między podejściem pryncypialnym, demonstrowaniem przywiązania do wartości, takich jak poszanowanie prawa międzynarodowego i praw człowieka, oraz podejściem pragmatycznym, przejawiającym się elastycznością w reagowaniu na bieżące wydarzenia i dążeniem do realizacji interesów narodowych⁴⁴.

Doświadczenia historyczne, położenie geograficzne oraz relatywna siła państw środkowoeuropejskich powoduje, że są one zwolennikami multilateralizmu w polityce zagranicznej. Dyplomację multilateralną tych państw charakteryzuje dzisiaj europeizacja i specjalizacja. Członkostwo w Unii Europejskiej sprawia, że państwa środkowoeuropejskie występują na forum organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, nie jako niezależni aktorzy, lecz jako członkowie większej całości. Daje im to, z jednej strony, nowe możliwości działania, bowiem ich inicjatywy wspierane są przez inne państwa członkowskie. Z drugiej strony, europeizacja zmusza państwa członkowskie do kompromisu, często za cenę przyjęcia stanowiska na poziomie najmniejszego wspólnego mianownika. Stanowisko Unii Europejskiej wpływało na decyzje państw środkowoeuropejskich, m.in. w sprawie ratyfikacji statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz uznania niepodległości Kosowa. Specjalizacja pozwala natomiast skoncentrować się na kilku głównych priorytetach, takich jak poszanowanie praw człowieka i promowanie demokracji na obszarze sąsiedztwa wschodniego Unii Europejskiej⁴⁵.

⁴⁴ V. Biliková, S. Matějková, *The Multilateral Dimension of the Czech Foreign Policy*, [w:] *Czech Foreign Policy in 2007–2009. Analysis*, eds. M. Kořan et al., Institute of International Relations, Prague 2010, s. 312.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 319.

Wykaz źródeł i literatury

- Ahooja-Patel K., *The Greco-Bulgarian Dispute before the League of Nations 1925–1927. An Experiment in Peaceful Settlement*, Université de Genève, Institut Universitaire de hautes études internationales, Genève 1974.
- Barros J., *The League of Nations and the Great Powers: The Greek-Bulgarian Incident, 1925*, „Slavic Review”, 1971, vol 30/4.
- Bieńczyk-Missala A., Dębski S., *Rafał Lemkin: a Hero of Humankind*, PISM, Warszawa 2010.
- Biliková V., Matějková Š., *The Multilateral Dimension of the Czech Foreign Policy*, [w:] M. Kořan et al., *Czech Foreign Policy in 2007–2009. Analysis*, Institute of International Relations, Prague 2010.
- Caporaso J.A., *International Relations Theory and Multilateralism. The Search for Foundations*, „International Organization”, 1992, vol. 46/3.
- Cottey A., *East-Central Europe after the Cold War. Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security*, Basingstoke Macmillan, [b.m.w.] 1995.
- Czaputowicz J., *Poland's International Security*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 1997”, 1997.
- Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo międzynarodowe po zakończeniu zimnej wojny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Czaputowicz J., *Review of Poland's Foreign Policy and Foreign Ministry Activity In 1997*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 1998”, 1999.
- Czaputowicz J., *Foreign Policy In Opposition Activities Before 1989*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, 2009, vol. 18/3.
- Czaputowicz J., *Reforma służby konsularnej po 1989 roku*, [w:] *Dyplomacja czasów przełomu*, Polski Instytut Dyplomacji, <http://pid.gov.pl/pl>.
- Dacho D., *The Slovak Republic and International Organizations*, „Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2004”, 2005.
- Digol D., *Emerging Diplomatic Elites in Post-Communist Europe*, European University Institute, Florence 2007, <http://cadmus.eui.eu>.
- *Economic Surveys Czech Republic*, OECD Paris 2014.
- *Economic Surveys Poland*, OECD Paris 2016.
- *Economic Surveys Hungary*, OECD Paris 2016.
- Elsig M., Milewicz K., Stürchler N., *Who is in love with multilateralism? Treaty commitment in the post-Cold war era*, „European Union Politics”, 2011, vol. 12/4.
- *Giving real life to the Helsinki Accords, a Memorandum Drawn Up In Common by Independent Groups And Individuals in Eastern and Western Europe*, European Network for East-West Dialogue, November 1986.
- Hyde-Price A., *The International Politics of Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester 1995.
- Jarząbek W., *Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989*, „Working Paper”, 2008, no 56.
- *Joint Political Statement of the Visegrad Group on Strengthening of the European Neighbourhood Policy* (2007), 27 January, <http://www.visegradgroup.eu>.

- Keohane R.O., *Multilateralism. An Agenda for Research*, „International Journal”, 1990, vol. 45/4.
- Klinger M., *Council of Europe's Third Summit in Warsaw*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 2005”, 2006.
- Korey W., *The Promises. We keep Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, Palgrave-MacMillan, New York 1993.
- Kořan M., *The Visegrad Cooperation, PolandSlovakia and Austria in the Czech Foreign Policy*, [w:] M. Kořan et al., *Czech Foreign Policy in 2007–2009. Analysis*, Institute of International relations, Prague 2010.
- Kugiel P., *V4 Development Cooperation: Challenges and Prospects for Common Actions*, „Bulletin”, 2011, no 2 (319).
- Kupiecki R., *Atlanticism in Post-1989 Polish Foreign Policy*, [w:] *Poland's Security Policy 1989–2000*, ed. R. Kuźniar, Scholar Publishing House, Warsaw 2001.
- Kuźniar R., *Poland's Foreign Policy after 1989*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw 2009.
- Marušiak J., *Slovak Presidency – Second breath of Visegrad?*, „Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2006”, 2007.
- Meysztowicz J., *Czas przeszły dokonany. Wspomnienia ze służby w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 1932–1939*, Instytut Prasy i Wydawnictw „Novum”, Warszawa 1989.
- Moravcsik A., *The Origins of human rights regimes: democratic delegation in Postwar Europe*, „International Organization”, 2000, vol. 52/2.
- Nowak J., *An East European Perspective*, [w:] *Belgrade and Beyond: The CSCE in Perspectives*, eds. N. Andren, K.E. Birnbaum, Alphen aan den Rijn Sijthoff & Noordhoff, [b.m.w.] 1980.
- Nowak J.M., *Poland and the OSCE: in search of more effective European security*, „OSCE Yearbook”, 1995, no 96.
- Nowak J.M., *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego – polska perspektywa*, Bellona, Warszawa 2011.
- Olendzki K., *Poland and Main UN Concerns in 2000–2001*, „Yearbook of Polish Foreign Policy 2002”, 2002.
- Ozinga J.R., *The Rapacki Plan, The 1957 Proposal to denuclearize Central Europe and Analysis of its Rejection*, McFarland, London–Jefferson 1989.
- Popa C., *The Communist Regime in Romania*, [w:] *History of Report on the Foreign Policy of the Czech Republic between January 2008 and December 2008*, ed. I.-A. Pop, I. Bolovan, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, Prague 2009.
- *Promoting and consolidating democracy*, Resolution adopted by the General Assembly, (2001) United Nations, A/RES/55/96 General Assembly, Fifty-fifth session, Agenda item 114 (b), 28 February, <http://www.demcoalition.org>.
- Roberts H.L., *The Diplomacy of Colonel Beck*, [w:] G.A. Craig, F. Gilbert, *The Diplomats 1919–1939*, Princeton University Press, Princeton 1994.
- Ruggie J.G., *Multilateralism. The Anatomy and Institution*, „International Organization”, 1992, vol. 46/3.
- Schimmelfenning F., *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

- Schmitter P.C., *The Influence of the International Context upon Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, [w:] *The International Dimensions of Democratization*, ed. L. Whitehead, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Skubiszewski K., *The postwar alliances of Poland and the United Nations Charter*, „The American Journal of International Law”, 1959, vol. 51/3.
- Stefan A.M., *Securitization and Democratisation: How They Condition Each Other. The Case of Romania*, Rijksuniversiteit, Groningen 2005.
- Strážay T., *How Much Further is Central Europe? Slovakia and the Prospects of Regional Cooperation*, „Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2004”, 2005.
- Taborsky E., *The Triumph and Disaster of Edward Benes*, „Foreign Affairs”, 1958, vol. 36/4.
- Tesser L.M., *The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe*, „East European Politics and Science”, 2003, vol. 17/3.
- *The Diplomats*, eds. G.A. Craigs, F.J. Loewenheim, Princeton University Press, Chichester, Princeton–New York 1994.
- *Toward a Community of Democracies Ministerial Conference*, (2000) Final Warsaw Declaration, Warsaw, Poland, June 27, <http://www.demcoalition.org>.
- Wandycz P., *Aleksander Skrzyński – minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, PISM, Warszawa 2006.
- Wandycz P., *Adam Rapacki and the Search for European Security*, [w:] *The Diplomats*, eds. G.A. Craigs, F.J. Loewenheim, Princeton University Press, Chichester, Princeton–New York 1994.
- Zinner P.E., *The Diplomacy of Eduard Beneš*, [w:] G.A. Craig, F. Gilbert, *The Diplomats 1919–1939*, Princeton University Press, Princeton 1994.

Streszczenie: W artykule przedstawiona została rola wielostronnej dyplomacji państw środkowoeuropejskich. Rola ta zmieniała się wraz z rozwojem historycznym. W okresie międzywojennym nowo powstałe państwa środkowoeuropejskie musiały utworzyć własną służbę dyplomatyczną. Duże znaczenie miała wówczas dyplomacja wielostronna, prowadzona w ramach Ligi Narodów. Po II wojnie światowej, kiedy to państwa środkowoeuropejskie znalazły się w sowieckiej strefie wpływów, dyplomaci wielostronni byli aktywni w komunistycznych organizacjach międzynarodowych, takich jak Pakt Warszawski i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Jednak multilateralne zasady, takie jak niepodzielność, rozszerzona wzajemność i powszechne zasady postępowania, nie były w tych organizacjach przestrzegane. W systemie ONZ i w KBWE środkowoeuropejscy dyplomaci reprezentowali interes bloku sowieckiego. Po uzyskaniu niepodległości w 1989 roku państwa środkowoeuropejskie utworzyły organizacje regionalne, takie jak Grupa Wyszehradzka i Środkowoeuropejskie Porozumienie Wolnego Handlu, oraz przystąpiły do organizacji zachodnich – Rady Europy, organizacji finansowych i gospodarczych (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Dyplomacja wielostronna w służbach zagranicznych państw środkowoeuropejskich odgrywa dziś ważną rolę.

Słowa kluczowe: Europa Środkowa, dyplomacja wielostronna, Liga Narodów, Pakt Warszawski, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Multilateral diplomacy of the Central Europe states before 1989 and after 1989

Summary: The article discusses the roles played by multilateral diplomacy of the Central European states. These roles have changed following historical developments. In the interwar period Central European states had to establish their diplomatic services. Important role played at that time multilateral diplomacy within the League of Nations. After the II World War the Central European states were part of the Soviet sphere of influence and multilateral diplomats were active in communist organisations such as the Warsaw Pact and the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA). However, multilateral principles such as indivisibility, diffused reciprocity and generalized principles of conduct were not applied. In the UN system and the CSCE Central European diplomats represented interests of Soviet Block. After regaining independence in 1989 Central European states founded regional organisations such as the Visegrad Group and the Central European Free Trade Agreement (CEFTA), as well as acceded Western organizations, such as the Council of Europe, economic and financial organizations (World Bank, IMF, OECD), NATO and the European Union. Today multilateral diplomacy plays important role in foreign services of Central European states.

Keywords: Central Europe, multilateral diplomacy, the League of Nations, the Warsaw Pact, the United Nations, the Conference on Security and Cooperation in Europe